Quotidiano del Sole 24 Ore
Edilizia e Territorio

Terremoto/1. Piano di prevenzione sismica 2010-2016, pochi soldi e attuazione al ralenti. I numeri e le difficoltà

12 settembre 2016 - Alessandro Arona

Cosa ha funzionato e cosa no nel primo «piano» organico su edifici pubblici (finito uno su tre) e privati (due su 10): 965 milioni in 7 anni



Nel momento in cui il governo lancia l'idea (tale per ora è «Casa Italia») di un grande piano di manutenzione del territorio per renderlo a prova di terremoto, la prima cosa da fare è capire come sta andando il «Piano nazionale di prevenzione del rischio sismico», finanziato dall'articolo 11 della legge 77/2009 dopo il terremoto in Abruzzo. Cosa funziona e cosa no.

A disposizione c'era circa un miliardo di euro, **965 milioni in sette annualità** (42,5 nel 2010, 145 nel 2011, 195,6 nel 2012, 2013 e 2014, 145 nel 2015, 44 nel 2016).
Si trattava del primo programma pluriennale organico di prevenzione, interventi su edifici pubblici e privati (oltreché per gli studi di "microzonazione" e sulle "condizioni limite dell'emergenza") per evitare i dannni del terremoto, e non solo ricostruire dopo il sisma.
I numeri non sono però incoraggianti, ed è lo stesso Dipartimento nazionale di Protezione civile (Palazzo Chigi) a svelarli e raccontarli insieme a noi.

Ragionando solo sulle **prime tre annualità**, 383 milioni distribuiti alle Regioni almeno tre anni fa (le altre sono troppo recenti per trarre conclusioni), ***sugli edifici pubblici gli interventi completati sono solo uno su tre*** (129 su 377, il 34%), mentre altri 63 hanno lavori in corso (17%), e i restanti 185 devono ancora avviare i lavori. Ancora peggio sugli edifici privati: ***su 2.249 interventi finanziati sono stati conclusi solo 463 (il 20%)***, e altri 606 sono in corso, ma 1.359 interventi, pur essendo stati inseriti in graduatoria, non sono mai stati progettati e avviati dagli aventi diritto (in sostanza: si sono tirati indietro).

Alcuni di questi ritardi potranno forse essere recuperati, ma altri nodi sono strutturali, ed è utile vederli uno per uno.

Intanto **la cifra a disposizione**, che **è una goccia in mezzo al mare**. Ci guida nell'analisi **Mauro Dolce**, ordinario di tecnica delle costruzioni alla Federico II di Napoli (in aspettativa), capo del Servizio sismico alla Protezione civile dal 2008 al 2012 e oggi ***direttore generale, nello staff del Capo Dipartimento Fabrizio Curcio***. «Per la messa sicurezza degli edifici nelle zone a maggior rischio sismico - spiega Dolce - le zone 1-2-3, con interventi di rafforzamento locale e molto oculati interventi di miglioramento sismico, l'ordine di grandezza è di 40-50 miliardi di euro per gli edifici pubblici e di almeno 200 miliardi per gli edifici privati». Il Piano 2010-2016 avrebbe dunque messo in palio lo 0,004% delle risorse necessarie. «Sarebbe fondamentale una costanza di finanziamenti - sostiene Dolce (e il rifinaziamento del piano è stato chiesto l'8 settembre in audizione alla Camera dal Capo Dipartimento Fabrizio Curcio) - e certo una cifra più consistente, almeno un miliardo di euro all'anno».

Ma il nodo non sono solo i soldi, perché anche quelli della legge 2009 sono ben lontano da essere spesi tutti (solo circa un quarto dei soldi è stato speso).

Il primo nodo è stato il **Patto di Stabilità delle Regioni**, che ha ad esempio indotto la Campania, impegnata nel rush finale sui fondi europei 2007-2013, a congelare completamente (finora) la propria partecipazione al piano antisismico. «Anche in altre Regioni - spiega Dolce - ci sono stati per questi motivi forti ritardi, in Sicilia e in Molise (si vedano le tabelle), e di recente anche in Toscana». «Problemi anche nel Lazio - segnala il geologo Antonio Colombi, che ha seguito il piano per la Regione - perché siamo tenuti a dare sempre priorità alla sanità». «Il problema è però ora superato - frena Diego Zurli, capo dei Lavori pubblici in Regione Umbria - dalle nuove norme di contabilità, e comunque nel nostro caso non ha inciso». La sensazione è che qualcuno con questi vincoli "ci marci",

per mettere avanti altre spese. Primo nodo da risolvere è dunque togliere alle Regioni ogni vincolo, ma anche ogni scusa, per non spendere questi soldi. E fissare termini vincolanti: in teoria anche oggi il capo della Protezione civile potrebbe revocare i fondi, ma come potrebbe assumersene la responsabilità senza una legge chiara e un'indicazione politica forte?

Sulle prime tre annualità, per gli edifici pubblici, lo Stato ha messo 204 milioni di euro (tolte le Regioni che hanno congelato i fondi), a cui alcune Regioni hanno aggiunto co-finanziamenti per un totale di 48 milioni: le cifre più consistenti, in rapporto ai fondi statali, sono venute da Basilicata (addirittura tre volte tanto sulla seconda annualità), Lombardia, Marche. Su segnalazione dei Comuni, le Regioni hanno fatto una graduatoria dei progetti proposti e poi finanziato, anno per anno, in base alle risorse esistenti. «In prevalenza - commenta Mauro Dolce - sono state scelte oculate: scuole, municipi, ospedali, in piccola parte edifici statali, e le Regioni hanno quasi sempre finanziato edifici su cui era stata fatta una verifica di sicurezza sismica».
«Ad Amatrice ed Accumuli - rivela Antonio Colombi, Regione Lazio - non ci sono stati proposti progetti su edifici pubblici». Qui emerge il ruolo chiave dei Comuni nel monitorare il proprio patrimonio edilizio, e l'importanza di finanziare le verifiche di sicurezza.
«Dopo il Dl 289/2003 - spiega Dolce - lo Stato ha finanziato circa 7.000 verifiche sismiche su altrettanti edifici pubblici, per circa 70 milioni di euro di spesa, siamo a circa un decimo di quanto servirebbe» (altri 630 milioni di euro di spesa, dunque, a spanne).

Sulle prime tre annualità le Regioni hanno selezionato 377 interventi (670mila euro in media per ogni opera), ma a distanza di tre-quattro anni (a seconda dell'annualità) gli interventi conclusi sono solo 129 (34%), e solo 81 collaudati e utilizzabili. Quelli in corso sono altri 63. Per ben 192, il 51%, non sono state neppure completate le progettazioni.
I numeri sono al ralenti anche sulla prima annualità, distribuita nel 2011: 73 interventi finanziati, 20 ancora da progettare, solo 39 completati.
«Qui scontiamo molti dei problemi classici dei lavori pubblici in Italia - sostiene Dolce - come problemi autorizzativi, ricorsi, crisi delle imprese. Alcune opere sono poi bloccate perché era previsto un co-finanziamento di un ente locale o di un altro filone di spesa, che poi è venuto meno».

Qui è evidente che se si deve puntare su un piano nazionale di prevenzione bisogna immaginare una "tirata di briglie" da parte del governo: termini vincolanti, commissari, poteri sostitutivi.

Ma veniamo ai **finanziamenti agli edifici privati**, che è la vera sfida di un piano di prevenzione sismica; e i problemi e i ritardi sono ancora maggiori. Il Piano 2009 prevedeva che le Regioni destinassero ai privati tra il 20 e il 40% delle risorse, «quasi tutti hanno messo solo il 20%» spiega Dolce. «L'obiettivo iniziale - aggiunge - era arrivare a 10mila unità immobiliari, su 10 milioni esistenti nelle zone 1-2-3».
Fa eccezione, tra gli altri, l'Umbria: «Abbiamo messo fino al 40% - spiega Zurlo, capo dei Lavori pubblici - per noi è importante spingere gli interventi sul patrimonio privato».

Sono finanziabili interventi su edifici destinati per almeno due terzi a residenza stabile o a esercizio continuativo di attività produttive e professionali, con contributi al metro quadro in base al tipo di intervento: **100 euro al metro quadrato** per il "rafforzamento locale" («Copre circa la metà della spesa», spiega Dolce), **150 euro** al mq per il miglioramento sismico («Il costo di questi interventi - spiega sempre Dolce - è di circa 4-500 euro/mq») e **200 euro/mq** per la demolizione e ricostruzione («Qui i costi viaggiano dai 1.000 euro in sù»).
«Gli interventi di rafforzamento locale sono già molto efficaci per evitare che gli edifici crollano» afferma Gaetano Manfredi, rettore alla Federico II di Napoli, uno dei massimi esperti di anti-sismica in Italia .

Ma il punto è un altro. **L'adesione dei privati è stata bassissima**, con gran parte dei (pochi) fondi disponibili ancora congelati nei cassetti. Nelle prime tre annualità, su 2.249 interventi finanziati, solo 890 progetti sono stati effettivamente presentati, negli altri casi i proponenti hanno ritirato l'intenzione di spesa. Di questi 890, i lavori sono iniziati solo in 606 casi, e conclusi in 463. Su 63,8 milioni di euro disponibili, solo 11,4 sono stati spesi.

A parte il caso anomalo della Calabria annualità 2011 (10.332 domande e 139 finanziate), in tutti gli altri casi le domande di finanziamento sono state poche fin dall'inizio: 53 in tutta l'Umbria per il 2011, 335 in tutto il Lazio, 87 nelle Marche, 1.480 in Sicilia, 348 in Veneto.
E poi, ***una volta entrati nella graduatoria regionale*** («richieste finanziabili» nella tabella), ***circa il 60% si tira indietro e non presenta il progetto***.

«Il piano di prevenzione 2009 è stata un'ottima iniziativa, un ottimo esperimento - sostiene Zurlo, Regione Umbria - ma **la quota di copertura sugli interventi privati** era troppo bassa, al massimo il 40% secondo i nostri calcoli sul rafforzamento locale. I proponenti spesso avevano capito che lo Stato copriva tutto, o avevano fatto male i calcoli, o i condomini al momento del dunque non hanno trovato l'unanimità».

Poi c'è **il nodo 65%**. La Protezione civile sostenne all'inizio, in scritti pubblici, che sulla parte coperta dai privati potevano essere utilizzate le detrazioni del 65% sull'antisismica, ma ora ammette che «non c'è nessuna deteriminazione sul punto dell'Agenzia delle Entrate, qualche dubbio potrebbe esserci».
«Non è cumulabile - taglia corto Zurlo - inutile farsi illusioni. Una bella iniziativa del governo sarebbe chiarire che invece lo è».

Poi c'è **il nodo condomini e centri storici**. «Le domande sono state in prevalenza da parte di edifici monofamiliari» spiega Dolce. «Anche condomini, da noi - spiega Zurlo, Umbria - ma sono proprio quelli che non hanno presentato i progetti».

Qui **il nodo**, sempre in vista di un maxi-piano Casa Italia - **è come indurre all'intervento i condomìni e i proprietari degli "aggregati" nei centri storici**. Nella ricostruzione post-terremoto in Umbria e Abruzzo - spiegano Zurlo e Dolce - fu imposto il principio di maggioranza, con intervento sostitutivo del Comune sulla parte strutturale di ogni appartamento in caso di mancata adesione; ma lì i soldi erano al 100% pubblici, «come si fa a costringere la gente a spendere?» spiega Zurlo.

Certo si può aumentare la quota di copertura, garantire lo sconto fiscale anche agli incapienti, ipotizzare coperture più alte per anziani e non abbienti.
«Bisognerebbe imporre le verifiche di sicurezza sugli edifici anche privati - sostiene il professor Manfredi - magari finanziandoli in parte consistente con fondi pubblici. Costano 10-20mila euro per una palazzina di tre piani e 12 appartamenti. Questo aprirebbe gli occhi alla gente, e con forti finanziamenti pubblici la indurrebbe a intervenire».

Per i **piani di microzonazione sismica** (servono a mappare in dettaglio la reazione al sisma su porzioni di terreno nel,a stessa zona sismica, nello stesso comune) le cose sembranbo invece andare bene. Per le prime quattro annualità sono stati finanziati 2097 studi, 1089 sono stati consegnati. «I numeri erano buoni - spiega Dolce - alla fine del programma dovremmo riuscire a coprire tutto il territorio, tutti i Comuni, in zona 1 e 2, e gran parte di quelli in zona tre».
Un risultato non da poco, perché la microzonazione consente di dare importanti informazioni sia per la pianificazione urbanistica, sia per gli interventi sugli edifici esistenti.